

Ciclos, Año 24, Nro. 43, julio-diciembre 2014
ISSN 1851-3735

DIVERSIFICACIÓN Y AGREGACIÓN DE VALOR, DESAFÍOS PENDIENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

Dorotea López** y Felipe Muñoz**

Resumen

Existe consenso en que los países deben orientarse a aquellas actividades con un mayor valor agregado para alcanzar niveles superiores de desarrollo, destacándose la importancia de mantener diversificada la matriz productiva y canasta exportadora. Las expectativas sobre los resultados del modelo neoliberal y su imposibilidad de resolver, en América Latina, los problemas distributivos, de pobreza y de estructura productiva, aunado a la experiencia de los países del Este Asiático, han replanteado la necesidad de intervención del Estado en las estrategias de desarrollo. Cuando se discute respecto de la matriz productiva, lo que está haciéndose es discutir sobre el papel del Estado en el desarrollo. La importancia de la implementación de políticas públicas que sustenten el desarrollo y la diversificación productiva, suponen un rol estatal radicalmente distinto del consignado como parte de los ejes de la política neoliberal que en diferentes grados ha sido implementada en la región. Los resultados dan cuenta de insuficiencias en la disponibilidad o calidad de las políticas públicas, y la necesidad de contar con nuevos instrumentos que permitan entender la dinámica propia de estos desafíos. La diversificación y la agregación de valor como objetivos de política económica plantean principalmente dos aspectos de discusión: el papel del Estado en el desarrollo, y la importancia de construir instrumentos nuevos que permitan hacer más eficientes los procesos de reorientación de las economías. En el primer capítulo se revisa el debate sobre la presencia y el papel del Estado en lo referente a la política industrial y comercial. El segundo plantea las consideraciones que se han identificado a lo largo de la literatura en particular a las estrategias de desarrollo orientadas a la diversificación y a la agregación de valor. Apuntando a ampliar los conocimientos disponibles en relación a estas problemáticas, la investigación busca definir consideraciones que deben ser tomadas en cuenta al analizar las estrategias utilizadas por los países.

PALABRAS CLAVE: AMERICA LATINA, DESARROLLO, VALOR AGREGADO, POLITICA ECONOMICA

Abstract

There is consensus that countries in order to reach higher levels of development should direct to those activities that add value and maintain diversified productive matrix; particularly the export basket. The expectations on the results of implementing the neoliberal model and its inability to solve, in the case of Latin America, distribution problems, poverty and productive structure, coupled with the evidence in particular with reference to the cases of success of the East Asian countries, have reviewed the need for state intervention in the development strategies. The analysis of productive matrix means discussing the intervention of the state in economic development. The importance of public policies implementation that support development and productive diversification, imply a radically different state role that the one scheduled in neoliberal

** Cátedra OMC, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

** Cátedra OMC, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

politics which in different degrees has been implemented in the region. The results show weaknesses in the availability or quality of public policies developed, and the need for new tools that allow us to understand the dynamics of those challenges. The objectives of economic policy oriented to diversification and increasing the value establish a relevant discussion mainly in two aspects: on one hand the role of state in development, a long debate that must constantly be rethought, particularly after the latest economic crises, and on the other the importance of building new tools that allow us to make more efficient the economic orientation processes. The first chapter reviews the role of the state and the discussion of their presence in the policy regarding industrial and trade policies. The second chapter presents the considerations that have been identified throughout the literature and some cases in particular development strategies oriented to add value and diversify. The paper proposes some indicators that can define a scheme to analyze the processes in each country.

KEYWORDS: LATIN AMERICA, DEVELOPMENT, ADDED VALUE, ECONOMIC POLICY

El papel del Estado en las estrategias de desarrollo económico

La discusión sobre la pertinencia de la participación del Estado en las políticas de desarrollo de las economías y sociedades nacionales, además de ser constante, no ha podido ser resuelta durante los dos últimos siglos. La cuestión abordada es siempre la misma y polemiza respecto de la escala y la lógica con que el Estado debe intervenir en los mercados para promover, incentivar o generar nuevas capacidades productivas y comerciales, o si por el contrario, debe abstenerse de hacerlo. Pareciese ser que “el debate sobre el papel del Estado no es tanto un debate sino el caso de dos paradigmas... que hablan sin escucharse uno al otro”¹. A grandes rasgos, se discute desde dos posiciones: por un lado, la que supone la existencia de mercados que se auto regulan, y por el otro, la que sostiene la necesidad de definir una agenda pública, así como sus instrumentos y contenidos.

En el transcurso del tiempo, han aparecido diversas escuelas de pensamiento y enfoques que proponen distintas líneas de acción al respecto. Desde finales del siglo XVIII y hasta comienzos del siglo XX, predominó sin mayores contrapesos en Europa y sus colonias la doctrina del *laissez-faire*; base del planteamiento liberal. Esta corriente -que surgió como reacción frente al absolutismo y al mercantilismo de la etapa anterior- sostenía la necesidad de una reducción en la actividad estatal. Los economistas clásicos que la representan, como A. Smith y D. Ricardo, creían en la capacidad de los mercados de auto-regularse. A su juicio, al existir un precio natural dado por el empleo, la tierra y el capital mediado por el mercado, cualquier intervención exógena -como la de un agente público- no hacía más obstaculizar la reproducción o dinámica del proceso productivo. La regulación de los mercados debía sostenerse en un mecanismo neutral de transmisión de información sostenido en sus operadores, los agentes privados, ya que solamente éstos conocerían sus necesidades. De este modo, se sostendría y desarrollaría la racionalización progresiva de las decisiones individuales, las que redundarían en una mejora de los resultados colectivos y en una mayor especialización en la división del trabajo, que a su vez generaría niveles de producción más elevados.

La teoría de la auto-regulación sostenida por Smith, no implica que el economista no reconociera la necesidad de contar con un Estado que proveyera de un marco regulador

¹ Moguillansky, G., & Devlin, R. *Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo*. Santiago: CEPAL, 2009.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

estable, en el que los agentes privados pudiesen orientar su accionar hacia la maximización de sus beneficios. De hecho, estaba consciente de la trascendencia del sector público en la provisión de obras y servicios, además de la importancia de la existencia de estructuras institucionales sólidas. Incluso, en la “Teoría de los sentimientos morales” recomendaba la intervención del gobierno para promover ciertas industrias, ayudando al consumidor o al productor en beneficio del bien común. El soberano, según Smith, debe cumplir tres tareas: proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades; proteger a los miembros de la sociedad de la opresión; establecer la administración de la justicia y asegurar la existencia de ciertas obras públicas e instituciones facilitadoras del comercio².

Posteriormente, el surgimiento de la teoría marxista puede considerarse -al menos en un plano- como crítica al planteamiento de Smith. Para Marx la ideología de Smith representaba los intereses particulares del productor capitalista elevados a una verdad común o general. El automatismo del mercado ante el que se embota el economista para indicar la constatación base de toda economía, es decir, que los productos se intercambian por su valor, es ahora puesta como verdad común por la ampliación de la forma mercantil, decía Marx en el Prólogo a la “Crítica de la Economía Política”. Su planteamiento, en cambio, apuntaba a identificar la existencia de una tensión creciente entre la gestión económica basada en agentes privados y la gestión central-racionalizada de la misma. A su juicio, la primera solo era funcional en la fase del crecimiento capitalista, pero se convertía en un obstáculo para la continuidad del desarrollo, por lo que debía darse paso a una forma socializada de la gestión, o a una socialización de la propiedad y la gestión pública de los recursos, el trabajo y los excedentes.

En cualquier caso, es inadecuada la identificación de la propuesta de Marx con el estatismo económico en la forma que se adoptó por ejemplo en la URSS. Marx proyectaba que una vez disuelta la propiedad privada, el Estado perdería su razón de ser -control y orden social al servicio del sostenimiento de los privilegios de las clases propietarias- y se extinguiría, dando paso a una forma no estatal de gobierno popular. Consecuentemente, en la utopía marxista no es ni el agente privado ni el agente estatal el que debe asumir el gobierno de la producción, sino el agente social. Con todo, la concepción de una economía socialmente determinada igualmente se reduce a una forma economía centralmente planificada, en la medida que acentúa la necesidad de

² Abramovitz, M. *Thinking about growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

contar con un agente para la gestión de los asuntos colectivos. Cabe agregar que para Marx la economía constituye la base de las relaciones colectivas y se distingue por el carácter social de todas sus dimensiones: se realiza con el patrimonio comunitario (las riquezas y las tecnologías producto del trabajo social anterior) y se lleva a cabo de manera grupal (no existe, al menos en las sociedades complejas, el trabajo aislado o individual).

A principios del siglo XX, los planteamientos de Smith tomaron una forma, puede decirse, ortodoxa. En lo central, se remarcó la potencia de la coordinación racional de los agentes privados, reservando al Estado un papel subsidiario en los asuntos económicos, limitado a garantizar la operatividad del mercado y a restablecer las dinámicas de la competencia a través de la seguridad. De hecho, los autores neoclásicos, como Marshall y Veblen, postularon que la libre competencia por sí sola garantizaba una asignación eficiente de los recursos económicos, por lo que el Estado debía adoptar como norma el principio de neutralidad en sus intervenciones. Toda otra lógica desorientaba a los actores del mercado al introducir señales no orgánicas al juego de los entendimientos racionales entre los intereses privados. La pertinencia de contar con un agente racionalizador de carácter estatal como alternativa al mercado, cobra mayor importancia a partir de la crisis de los años 30, que arrastró consigo las pretensiones no intervencionista de los clásicos y los neoclásicos.

La gran depresión de 1929 y la subsecuente crisis de los 30's resultaron determinantes en el cuestionamiento de la teoría económica clásica. Los hechos mostraban que el automatismo mercantil parecía privar a las sociedades de su propia potencia como Estado. Entonces toma fuerza el enfoque de Keynes, el que precisamente constituye una alternativa al liberalismo económico predominante hasta 1929, al sostener que la autorregulación de los mercados no asegura la calidad de vida de los individuos. Para Keynes, en condiciones problemáticas la teoría del *laissez-faire* no se confirma, por lo que se requiere de un Estado fuerte, aunque de dimensiones controladas. De esta manera, se da razón a la intervención activa y discrecional desde el Estado, instalando la función pública en la regulación y estimulación del dinamismo económico. En combinación con los procesos y consensos sociopolíticos de la época, la difusión del keynesianismo dio forma a una derivación que se conocería como el Estado de

Bienestar.³ Así, a un Estado regulador e inductor del desarrollo económico -aunque nunca planificador en sentido estricto- se adosa un Estado protector y garantista de derechos sociales.

La construcción de las sociedades europeas y norteamericana, después de las guerras y de la crisis del 30, estuvieron fundadas en una comprensión determinada del rol del Estado, basada en una combinación en la que si bien el sector público toma un rol activo en las estrategias de desarrollo nacional, es compatible con la existencia de formas predominantes de mercado.

En 1973, la crisis económica con sus secuelas recesivas y de desempleo, trajo cierto descrédito de la apuesta keynesiana. La línea principal de la economía política vuelve por los pasos del mercado y la neutralidad estatal, reivindicando los viejos principios de la economía clásica liberal. Milton Friedmann y la Escuela de Chicago retoman los paradigmas del liberalismo, haciendo de la no intervención estatal un asunto esencial para la garantía no solo de la salud económica, sino también de la propia libertad humana. En esta teoría, como en ninguna otra, el Estado se revela incluso como una suerte de amenaza. Es el supuesto en nombre del cual se hace exigible el llamado “ajuste estructural”, como se denominó al desmontaje del Estado de Bienestar y sus funciones reguladoras e inductoras. A partir de este momento, el sector público privatiza sus recursos y se orienta por la doctrina rigurosa de *laissez faire*.⁴

El papel del Estado en el desarrollo de América Latina

Para revisar el papel otorgado al Estado en las corrientes posteriores desde la perspectiva latinoamericana, nos remitiremos a las discusiones del estructuralismo o

³ “Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del ‘50 y el ‘60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización” Evans, P. “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas”. En P. M. Jefatura Gabinete Argentino, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, 2011.

⁴ “El giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del ‘70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse una vez más a las restricciones impuestas por el ambiente internacional; de ahí que el cambio estructural fuera definido primordialmente en términos del “ajuste estructural”. Evans, P. “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas” op.cit.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

desarrollismo, además de la implementación del modelo neoliberal. A continuación se hace un esfuerzo por resumir la historia de las aproximaciones que se han hecho en América Latina en torno al tema, donde es posible constatar la presencia de dos paradigmas dominantes en la región durante la segunda mitad del Siglo XX: modelo endo-dirigido (Paradigma CEPAL) y un modelo de apertura (Consenso de Washington)⁵

Tabla I: El rol del Estado en el desarrollo económico - Paradigmas dominantes en América Latina

| Paradigma CEPAL Modelo endo-dirigido -hacia adentro, estatalmente apoyado- | Consenso de Washington Modelo de apertura -hacia afuera, con neutralidad estatal- |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principales propuestas | |
| <p>Comprensión del paradigma sobre la relación centro-periferia.</p> <p>Política de sustitución de importaciones (ISI).</p> <p>Rol protagónico del Estado.</p> | <p>Comprensión del paradigma en la relación local-global.</p> <p>Prioridad política comercial, política de diversificación de exportaciones y apertura comercial.</p> <p>Rol protagónico de los agentes privados; reducción al máximo de la función estatal; y Liberalización de mercados internos.</p> <p>Abandono de las medidas de promoción de sectores productivos específicos.</p> <p>Privatizaciones y apertura al mercado de sectores completos de la economía; debilitamiento o ausencia de los marcos de regulación requeridos para fomentar la competencia y proteger el interés de los consumidores.</p> |
| Principales autores | |
| Prebisch, Cardoso y Faletto, Furtado, Sunkel, Fajnzylber. | FMI, Administración de EEUU. |

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL.

Entre 1940 y 1970, Preston identifica una primera etapa de desarrollo en el pensamiento sostenido por la CEPAL, cuyo principio general fue demostrar la importancia de la contribución estatal en el desarrollo latinoamericano, basándose en la premisa de la

⁵ Iglesias, E. *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. CEPAL, 2006.
Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico ⁶. La propuesta cepalina se sustentaba en principios como el encuadre del paradigma en la relación centro-periferia, la orientación del desarrollo hacia adentro, el papel decisivo de la tecnología, la industrialización sustitutiva y un rol activo del Estado.

Desde la perspectiva clásica de la CEPAL, el Estado debe jugar un rol central en la economía, pasando de ser un agente de cambio a constituir un centro de decisiones para el desarrollo, a través del refuerzo de sus competencias planificadoras. Ello supone la ampliación de las funciones públicas, tanto de aquellas tradicionalmente reconocidas, como son las regulatorias, a un campo estratégico o estructuralmente más incidente. Dicho modelo apuesta por la creación de planes que aumenten la acción directa del Estado, incluso a través de la creación de empresas publicas desarrolladas para tal fin⁷. Se trata, en suma, de un Estado que actúa contribuyendo a la creación de un sistema económico, a través de la promoción y sostenimiento de ciertas líneas y actores productivos, además de las relaciones entre ellos. A la vez, la implementación de dicha estrategia descansa en un conjunto de instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales al desarrollo industrial, y en la atención del crecimiento explosivo de las demandas sociales generadas producto de las migraciones campo-ciudad que estaban produciéndose en el continente⁸.

La crítica principal a los estructuralistas provino de economistas como Balassa y Krueger, los cuales lograron circular la idea de que el desarrollo económico estaba estrechamente ligado al comercio internacional, como sustituto de la escasa demanda agregada doméstica. De esta manera, los neoliberales refutaron gran parte de las principales ideas del estructuralismo, sosteniendo que el lento progreso de los países en desarrollo había sido generado precisamente por la excesiva intervención económica de sus propios gobiernos. La conversación en torno a los límites del modelo cepalino va a encontrar un laboratorio privilegiado de desarrollo en América Latina, en la medida que el retorno de la ortodoxia liberal significó la reafirmación radical de las reglas de juego del mercado: la vigencia del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; la aplicación de fuertes programas de estabilización; la apertura

⁶ Bielchowsky, R. *Sesenta años de la Cepal*. CEPAL, 2009.

⁷ Cardoso, F. H. *Cuestiones de sociología del desarrollo en América Latina*. Santiago: Universitaria, 1968.

⁸ Iglesias, E. *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*, op.cit.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

al comercio internacional; el ingreso de recursos financieros y de la inversión privada extranjera; además de una política generalizada de privatizaciones⁹. Se trata sin más de la implementación de los modelos neoliberales en su forma más pura, que materializaron el nuevo modo de entender el rol del Estado en el desarrollo conocido como el Consenso de Washington.

Entre las medidas del Consenso de Washington, la política de apertura comercial ha sido un eje fundamental de la estrategia económica, en especial para los países en vía de desarrollo. La apertura se ha planteado como un campo complejo, que rebasa los límites de las estructuras arancelarias de los países, para abordar temas como son los servicios, la propiedad intelectual, temas migratorios, laborales y ambientales entre otros. Consecuentemente, se ha ampliado el espectro de análisis de los efectos de los procesos de liberalización comercial, pasando del enfoque tradicional -basado en los cambios en los precios a consecuencia de reducciones de aranceles aduaneros o restricciones cuantitativas- a su comprensión como un proceso de reestructuración de las relaciones al interior de las economías en el seno del sector público, en las relaciones entre el sector público y el sector privado, y con el resto del mundo¹⁰.

La complejidad y amplitud de los temas abarcados por la política comercial, determina que esta tenga efectos o repercusiones en variadas esferas de la sociedad, consecuentemente, ha sido utilizada como un mecanismo de fomento y anclaje de reformas al interior de los países, en particular a través de la implementación de reformas institucionales¹¹. En las políticas comerciales se ven reflejadas las diferencias en relación al rol que cada país aspira a jugar en la economía mundial y regional; así como el nivel de sus aspiraciones geopolíticas y del poder negociador de la estructura de alianzas. En ese sentido, el "...involucramiento de un Estado debe ser tomado como uno de los determinantes del nicho que termina ocupando un país en la división internacional del trabajo"¹².

La política comercial como área central de las reformas neoliberales supone que el crecimiento de las exportaciones está asociado a un mayor crecimiento económico. Sin embargo, muchos de sus estudios intentan explicar el por qué de desempeños tan

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Rodrik, D. *Trade policy as institutional reform*. Mimeo, 2000.

¹¹ Rosales, O. "Integración regional propuestas de renovación". En F. Rojas, & J. Altmann, *Las paradojas de la integración en América Latina*. México: SXXI, 2008.

¹² Evans, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

disímiles entre países, que pese a exportar no han tenido resultados análogos. En sus escritos de las décadas de los 90s y 2000, la CEPAL analiza por qué el fuerte incremento de las exportaciones en esta época escasamente estimuló el crecimiento económico.

Las primeras experiencias liberalizadoras a gran escala se dan a partir de la década de los 70', especialmente en el caso de Chile y en menor medida en Argentina, países en los que -a diferencia de otros casos como Brasil o Perú- la ausencia de libertades políticas y la represión realizada por las dictaduras militares posibilitaron la aplicación de exigentes programas de ajuste en un breve periodo de tiempo. Chile fue un caso paradigmático, con una agresiva liberalización arancelaria unilateral y la privatización de importantes activos estatales¹³. Posteriormente, también se da el caso de experiencias neoliberales llevadas a cabo en los 80' en regímenes democráticos, donde destaca el caso de Bolivia, que realiza un duro plan de ajuste encabezado por el destacado economista Jeffrey Sachs. También en esos años, se llevaron a cabo reformas de significativa importancia, especialmente en el Reino Unido bajo el gobierno de Margaret Thatcher, que si bien fueron de menor profundidad que las realizadas en América Latina, constituyeron un importante antecedente para la futura aplicación de este tipo de transformaciones. En todas ellas se consolida la idea de un Estado no interventor, liberalizador y una confianza ciega en la conveniencia final del juego de decisiones racionales privadas como mejor modo de desarrollar las economías.

Mientras la dinámica de crecimiento económico se mostraba saludable, como fue en las primeras fases del caso chileno, sobre todo en la década de los 90, la comprensión del rol del Estado se mantuvo al margen de la discusión pública. La particular filosofía o teoría del Estado ausente, se elevó a verdad social, en el sentido que el Consenso de Washington, puede decirse, llegó a serlo también en el sentido común. Sin embargo, de nuevo las crisis, o los anuncios de crisis, no solo económicas, sino también sociales, actualizan el debate sobre Estado, economía y sociedad que aquí nos interesa.

La teoría actual del papel del Estado en el desarrollo

¹³ Ffrench-Davis, R. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: Dolmen, 1999.

Crouch, C. *The strange non-death of neo-liberalism*. USA: Polity, 2011.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

La década reciente fue instalando evidencias en relación a los límites del modelo neoliberal, en particular respecto a la estructura socio-productiva resultante en las economías nacionales, debido a la subsistencia de tasas importantes de pobreza, así como a los efectos de la inequidad social. Por otra parte, en los mismos años se consolidan algunos países asiáticos, como Corea o Singapur, con un modelo estatalmente activo y hasta orientador. Ambos hechos han replanteado la discusión sobre las posibilidades y hasta la necesidad de la intervención del Estado en las estrategias de desarrollo.

La actual teoría del Estado está construida, básicamente, desde la afirmación que los mercados han funcionado de forma insuficiente, en particular en los países en vías de desarrollo. Las críticas al modelo neoliberal han surgido en la mayoría de las disciplinas, porque pese a su consistencia formal, en la práctica no ha logrado identificar y activar los determinantes del desarrollo económico y social de una economía periférica¹⁴. La literatura actual gira en torno a la pregunta sobre si los gobiernos pueden orientar el mercado hacia un desempeño industrial más eficazmente de lo que lo haría un mercado libre, aun en ausencia de una falla del mercado de tipo neoclásico.

Se abre espacio a un Estado interviniente, en especial en aquellas economías que se encuentran en proceso de desarrollo, ya que existen sectores estratégicos en los cuales el privado o bien no quiere intervenir por el riesgo que implica, o no tienen la capacidad financiera para hacerlo. Asimismo, se asume que los Estados tienen un papel estratégico y de coordinación más allá del aseguramiento de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la estabilidad macroeconómica. La propia CEPAL, en lo que algunos autores identifican como una fase “neo-estructuralista” que se iniciaría en los años noventa, promueve la cautela respecto de las reformas que apuntan a la liberalización, en el sentido que pueden tener impactos positivos pero solo con la conducción adecuada. De aquí que se reconozca la necesidad de un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, que busquen la diversificación y sus beneficios en materia de valor agregado. Este mismo pensamiento cepalino se perfeccionó entre 1998 y 2008 con sus propuestas de agenda de políticas “...que abarcan los cuatro campos analíticos fundamentales de la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental”¹⁵.

¹⁴ Katz, J. *Una nueva visita a la teoría del desarrollo*. CEPAL, 2008.

¹⁵ Bielchowsky, R. *Sesenta años de la Cepal*, op.cit.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

Estas proposiciones promueven la necesidad de realizar políticas de industrialización para superar el subdesarrollo y la pobreza, e implementar medidas de estímulo y diversificación de las exportaciones.

La evidencia apunta a demostrar que aquellos países que han logrado desarrollarse son los que a su vez se han diversificado a través de intervenciones del Estado y que han tomado consciencia de que los productos primarios, o secundarios con poca intensidad tecnológica, no generan la misma calidad de empleo que los servicios, en especial los de conocimiento o profesionales¹⁶. Es después de todo la antigua y sabida limitación del desarrollo sobre la base de actividades primarias y la nunca acabada búsqueda del valor agregado. La política comercial, podemos decirlo ahora, alcanzó para la diversificación exportadora, pero mantuvo una estructura productiva de escasa agregación de valor y su consecuencia es la precariedad del empleo. Dando cuenta de que el aumento de la cantidad de oferta laboral, única salida posible dentro del esquema vigente, no tiene la capacidad de mejorar estructuralmente el asunto.

Si bien la crisis financiera o los cuestionamientos al neoliberalismo parecen indicar un retorno del Estado, Crouch sostiene en “La extraña no muerte del neoliberalismo”, que en realidad después de la crisis del 2008 los Estados han recortado el gasto fiscal de forma aún más agresiva y que a pesar de las críticas que han recibido, el neoliberalismo ha resurgido con más fuerza, minimizando y delimitando la participación del Estado. Esto nos lleva a revisar los enfoques de política industrial cuyo propósito principal es el de acelerar el proceso de cambio estructural hacia actividades productivas más complejas¹⁷.

En relación a la aplicación de estrategias neo-liberales en América Latina en los años 80, es importante diferenciar entre las llamadas “reformas estructurales” que apuntaban a la liberalización de los mercados, y las políticas de ajustes que buscaban estabilizar las economías que sufrían profundos desequilibrios de tipo hiperinflacionario, como consecuencia del endeudamiento externo y su crisis, y de la acumulación de déficit fiscales descontrolados, ajustes que generan enormes costos sociales, económicos y políticos.

¹⁶ Rodrik, D., & McMillan, M. “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”. National Bureau of Economic Research, 2011

¹⁷ Rodrik, D. “Taking Trade Policy Seriously: Export subsidization as a Case Study in Policy effectiveness”. NBER (4567), 1993.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

El papel del Estado y la política industrial

Un modo de concebir directamente el objeto de esta discusión, el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, es lo que se ha denominado el enfoque de las políticas industriales -las cuales tienen una larga historia - y los estudios sobre sus efectos en materia de desarrollo. Existe gran cantidad material al respecto, formulado tanto por partidarios como por críticos de un papel determinante del sector público en la economía, por lo que tienen la particularidad de no ser concluyentes ni unívocos.

La literatura sobre política industrial moderna ha realizado estudios de caso sobre todo para Asia, constatando que los países que han logrado alcanzar el desarrollo, lo han hecho con la disposición proactiva de sus Estados, direccionando su inserción en los ambientes globales hacia estructuras productivas intensivas en trabajo o empleo calificado¹⁸. La evolución de países como Japón, Corea y Taiwán comparados con los de América Latina, estarían mostrando los límites de la política comercial como garante de la competitividad, por el contrario, apuntan a la necesidad de dar un fuerte impulso desde el Estado, a la innovación y a la educación como dinamizadores de la economía. De hecho, “...en los últimos siglos pocos países se han enriquecido sin atravesar un período de utilización de la política industrial, en especial la de protección de las industrias incipientes, entre otros instrumentos, antes de alcanzar el estadio propio de una economía “liberal”¹⁹.

La escuela neoclásica sostiene que los casos de países como Brasil y México, donde ha habido intervención y no se han cosechado éxitos, prueban la necesidad de instar a los gobiernos a reducir el tamaño del Estado y eliminar del mercado muchas de las intervenciones, sin embargo, en estos países la influencia pública ha sido menor que en casos de mayor éxito como los de Asia. La crítica más común realizada a la política industrial, radica en la dificultad de los Estados para elegir y dirigir sus recursos, por esencia limitados. En este sentido, Rodrik sostiene que lo importante no es seleccionar a los sectores productivos ganadores, sino la habilidad para dejar tranquilos a los perdedores. Otra crítica frecuente señala que la política industrial desarrolla importantes

¹⁸ Moguillansky, G., & Devlin, R. *Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo*. Op.cit.

¹⁹ Reinert, E. “The role of the state in economic growth”. Journal of Economic Studies, Norwegian Investor Forum, 2004. Chang, H. J. *Kicking away the ladder*. Cambridge: Cambridge, 2002.; Chang, H. J. *Bad samaritans*. Cambridge. 2008; Bairoch, P. *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. London. 1993.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

incentivos para la corrupción y la búsqueda de beneficios individuales. Estas observaciones se ven debilitadas al constatar que la mayoría de los países llevan a cabo intervenciones que pueden ser llamadas de facilitación comercial, promoción de la inversión extranjera o acuerdos comerciales, que solo son diferentes formas de denominar estrategias de política industrial. Consecuentemente, resulta de mayor relevancia la discusión sobre la implementación y el diseño de estrategias.

Entonces la política industrial refiere actualmente a cuando “el Estado, con una perspectiva de mediano y largo plazo, intervenga estratégica y proactivamente en los mercados con diversos instrumentos para promover, o directamente crear, nuevas capacidades industriales y tecnológicas de mayor orden que las imperantes en una economía, para acelerar la transformación y el crecimiento económicos.”²⁰

Si bien la importancia de las políticas para el desarrollo económico es reconocida a nivel teórico, en el discurso político, ésta idea no se condice efectivamente con la implementación de estrategias y programas. Entre otros factores, la resistencia hacia un rol más protagónico del Estado subsistente entre los supuestos del modelo neo-liberal le restan posibilidades de actuación en la economía.

La opción que los países definan sobre su estrategia de política económica y el grado de intervención estatal, en particular en lo correspondiente a la modificación de patrones exportadores debe conocer los debates planteados a lo largo de este capítulo y debe tomar en cuenta una serie de consideraciones para la implementación y éxito de dichas estrategias.

Consideraciones sobre la implementación y desarrollo de las estrategias de diversificación y agregación de valor

A partir de la literatura este capítulo identifica una serie de elementos que han sido agrupados en consideraciones cuya existencia supone una mejora en la eficiencia y eficacia de la implementación de estrategias de desarrollo, en particular en aquellos casos que se pretende diversificar la canasta exportadora y agregarle valor.

La mayoría de los países tiene una serie de políticas económicas establecidas por lo cual es necesaria una primera etapa en que se identifiquen los planes, programas o

²⁰ Ibid.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

institucionalidad con que el Estado ha intervenido en este campo. En particular, la de evaluar desde la perspectiva de los actores participantes la pertinencia y relevancia de contar con políticas públicas de desarrollo industrial, así como de averiguar cuáles serían a su juicio los propósitos, el alcance y los resultados de la intervención estatal en materias económicas. Al respecto, cabe preguntarse cuál ha sido la estrategia institucional y programática del Estado y cómo evalúan estas políticas los actores participantes, sea como diseñadores, usuarios o destinatarios; y cuáles son las fortalezas y debilidades de la lógica subsistente tras el desarrollo de instrumentos de fomento o apoyo estatal.

Es difícil que el Estado, por más activo que sea, pueda identificar a priori cuáles serían los sectores estratégicos a impulsar, entendidos en el antiguo concepto de política industrial. Como señala Rodrik, los actuales procesos de desarrollo no se basan tanto en el fomento de industrias “nuevas” para el país, pero ya identificadas en el resto del mundo más industrializado, sino más bien en el “descubrimiento” de nuevos nichos no explotados, para lo cual una cultura de la innovación es fundamental. Las consideraciones que deben complementar esta etapa se han agrupado en seis categorías: estructurales, institucionales, público-privadas, económicas, políticas y sociales y culturales.

Consideraciones estructurales

Esta consideración tiene relación con la estructura que se utiliza al formular e implementar las políticas industriales.

El plazo de aplicación será crítico en el éxito de una política de diversificación y agregación de valor. Las estrategias de política industrial deben estar concebidas como estrategias de mediano y largo plazo, con consideraciones flexibles y dinámicas a lo largo del tiempo capaces de responder a la variación de las condiciones internas y externas.

Por su carácter, y para el cumplimiento de sus objetivos, éstas deben desarrollar mecanismos de transparencia y evaluación permanentes, así como es necesario que los gobiernos elijan, en particular si van a tener una aproximación neutral o sectorial²¹ y ser

²¹ Rodrik, D. *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard University, 2004.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

respaldadas por políticas fiscales que creen espacio para una política pública proactiva²².

Consideraciones institucionales

La literatura económica coincide en que las instituciones son elementos fundamentales en el crecimiento²³ en particular ha demostrado la necesidad de contar con instituciones sólidas para que el proceso de apertura comercial sea beneficioso para la economía. Dentro de las diversas definiciones sobre instituciones existentes esto hace referencia a instituciones políticas, financieras, estatales, judiciales, a certidumbre en las estructuras institucionales de un país. Sin embargo es claro que identificar las precondiciones institucionales apropiadas para asegurar la eficacia de la asistencia para el desarrollo es tarea difícil²⁴.

Un importante avance en el estudio de las condiciones institucionales necesarias para un buen aprovechamiento de la apertura comercial ha sido el elaborado por Rodrik²⁵ quien identifica cinco instituciones “no-económicas” sin las cuales los mercados no funcionarían de manera adecuada: derechos de propiedad, instituciones regulatorias, instituciones para la estabilización macroeconómica, instituciones de seguridad social e instituciones para el manejo de los conflictos.

Por su parte Coase en la década del 30, con la incorporación de los costos de transacción permitió modificar los marcos de la teoría económica neoclásica a través del abandono de los supuestos que los individuos tienen perfecta información y racionalidad ilimitada y que las transacciones no tienen costo y son instantáneas.

La finalidad de las instituciones es la reducción de estos costos de transacción de la economía, los cuales pueden ser definidos como “los costos de medir lo que está siendo intercambiado y hacer cumplir los acuerdos, o en un contexto mayor son los costos envueltos en la interacción humana a través del tiempo”²⁶. La ejecución obligatoria de las normas y contratos es fundamental para el buen funcionamiento de los mercados. Las instituciones que no son cumplidas y/o acatadas por la sociedad en su conjunto

²² Reinert, E. “The role of the state in economic growth”. Journal of Economic Studies, Norwegian Investor Forum, 26, 268-326, 1999.

²³ Rodrik, D. *Institutions, Integration and Geography: in search of deep determinants of economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

²⁴ Rodrik, D., & McMillan, M. “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”. National Bureau of Economic Research, 2011.

²⁵ Rodrik, D. *Trade policy as institutional reform*. Op. cit.

²⁶ North D., *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, FCE, México, 1991.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

serán débiles en su propósito de reducir los costos de transacción, de ahí que sea básico contar con los mecanismos que aseguren el cumplimiento y la observancia de las diferentes instituciones, formales e informales.

Algunos de los elementos claves identificados en la implementación de estrategias de diversificación y de agregación pueden entenderse como la necesidad de que las instituciones vinculadas con estas cuenten con las siguientes características:

Organización: para algunos autores el fracaso del papel del Estado en el desarrollo económico está estrechamente asociado a las debilidades institucionales, en particular a las de instituciones políticas²⁷. Es fundamental que exista un cierto grado de sincronización entre las instituciones y las políticas del gobierno. El accionar de las empresas no sólo depende de “fuerzas de mercado” *latu sensu* sino que también depende de hechos políticos e institucionales muchas veces poco relacionados con cuestiones estrictamente “de mercado”²⁸.

Coordinación y equipo de implementación: debe haber un número de instituciones con un balance adecuado entre autonomía e involucramiento de los servidores públicos, lo que parece ser más importante que los instrumentos²⁹. La coordinación interna, en particular en cuanto a la no duplicación de tareas debe corresponderse a que los esfuerzos se agreguen vectorialmente,

Adaptabilidad: es relevante entender cómo y cuándo la diversidad institucional se acomoda en las economías nacionales, ya que las instituciones a nivel nacional determinan la aplicación de la ciencia y la tecnología en una economía (Crouch, 2011).

Organizaciones internacionales y acuerdos internacionales: deben considerarse aquellas instituciones internacionales que son determinantes para el desarrollo. En particular aquellos compromisos que puedan limitar los espacios de política o que puedan apoyarlos.

Leyes normas y reglamentos y su vinculación con el elemento que se ha denominado coherencia regulatoria en materias internacionales, el conocimiento de los compromisos y de los espacios de política para establecer e identificar las vías a implementar.

Consideraciones Público Privadas

²⁷ Rodrik, D. *Growth after crisis*. Harvard Kennedy School, 2009.

²⁸ Katz, J., & Stumpo, G. “Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional. Serie Desarrollo Productivo”, CEPAL, 2001.

²⁹ Rodrik, D. “Taking Trade Policy Seriously: Export subsidization as a Case Study in Policy effectiveness”. Op. cit.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

Las alianzas público-privadas han sido estudiadas por ser el trabajo entre el sector público y el sector privado de larga data, esta conjunción entre el sector público y los intereses del sector privado se ha mantenido a lo largo de toda la historia económica y han abarcado prácticamente todos los rincones del desarrollo de las sociedades, “pasando por el crecimiento de los sectores siderúrgicos, el transporte, la energía o la industria textil y manufacturera, llegando al crecimiento económico de países, incluyendo el auge de la economía estadounidense mediante subvenciones públicas a sectores estratégicos, así como al éxito de las economías emergentes asiáticas, desde China hasta Singapur, a través de la planificación económica estatal. La evidencia no deja lugar a dudas: las alianzas público-privadas (APP), conjugando objetivos estratégicos de la administración pública con intereses concretos de empresas privadas, han sido un factor fundamental en el crecimiento económico mundial”³⁰

La acción estatal en este plano no puede comprenderse a cabalidad sin tener en cuenta su contexto de cooperación con el sector privado. Como en la clásica relación de fomento, las estrategias de desarrollo se conciben y producen a partir de un esfuerzo conjunto con actores privados, en ese sentido, no estamos ante un Estado empresario, ni tampoco subsidiario, sino cooperante.

Teniendo en cuenta la dinámica de interacción entre el Estado y el empresariado, surgen distintos cuestionamientos, primero, acerca de qué sistemas de acción público-privada se han constituido y cuáles han sido sus resultados; además de cómo perciben los actores privados estas alianzas con el actor estatal, y a la inversa, cómo percibe el planificador estatal que puede ser su campo de intervención en esta relación. Las alianzas público privadas bajo ciertas condiciones son centrales en el éxito de estrategias modernas, en particular en aquellas que están relacionadas con diversificar la producción. Dichas asociaciones han contribuido enormemente al desarrollo de los países. Basta dar una mirada al trabajo de Devlin y Moguillansky, *Alianzas Público-Privadas para una visión estratégica del desarrollo*.

No obstante lo anterior, las Alianzas también han implicado un cambio significativo en los roles que común e históricamente han desplegado los sectores involucrados. Es así que el gobierno ha tenido que reinventarse, en algunos casos, y pasar de ser el

³⁰ Casado, F. *Alianzas público-privadas para el desarrollo*. Madrid, España: Fundación Carolina, 2007.
Dorotea López y Felipe Muñoz, *Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina*

proveedor directo de los bienes y servicios públicos a convertirse en un regulador y contratista de los servicios ahora entregados por el sector privado.

Nivel de imbricación: debido a la diferencia entre los beneficios sociales y privados, las consideraciones sobre los costos deben ser asumidas por ambos sectores con la temporalidad adecuada en distintos momentos.³¹ La imbricación del Estado y el sector privado no debe converger en que uno logre cooptar al otro.

Estrategias cooperativas y estrategias competitivas: los Gobiernos y empresas privadas pueden trabajar conjuntamente, pero la regulación es básica, porque los mercados no pueden auto-regularse.³²

Consideraciones económicas

Al analizar las políticas, programas y acciones estatales destinadas a la diversificación y agregación de valor las consideraciones económicas son elementos de éxito y/o fracaso de estas iniciativas. En este sentido, la formulación, implementación y análisis de las políticas industriales debe tomar en consideraciones los aspectos económicos relacionados con la política, esto es los recursos destinados, la flexibilidad presupuestaria y la sustentabilidad del programa.

Respecto de los recursos financieros, los montos comprometidos y la representatividad presupuestaria serán críticos para el éxito de las políticas. Como lo señala Agosin et al.³³ fondos inadecuados o de corto plazo no serán suficientes para el logro de los objetivos. La planificación presupuestaria debe estar en línea con las curvas de maduración de los proyectos involucrados. La mayoría de los proyectos de alto impacto tienen períodos de gestación elevados y con una tasa de fracaso significativa, que no debe desalentar la continuidad de los programas.

En segundo lugar, es importante definir esquemas de flexibilidad presupuestaria, que permitir una redistribución eficiente de los recursos ante las condiciones dinámicas de los mercados y que permita hacer frente a los cambios en los ciclos políticos. Asimismo, dicha flexibilidad otorga la ventaja de elevar el perfil profesional especializado del organismo o la política en cuestión, al permitir autonomía en materia

³¹ Rodrik, D. *Growth after crisis*. Op.cit,

³² Chang, H. J. *Kicking away the ladder*. Cambridge: Cambridge, 2002.

³³ Agosin, M., Larrain, C., & Grau, N. "Industrial policy in Chile". WP 294, Economics Department, University of Chile, 2009.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

de contratación de profesionales, fijación de salarios y procedimientos y fomento de la colaboración³⁴.

Finalmente, la sustentabilidad de los programas, particularmente aquellos que han dependido fuertemente de recursos públicos se transforma en un aspecto crítico en el éxito del mismo. Los ciclos políticos y las fluctuaciones del mercado son los primeros factores que inciden en la mantención de los proyectos, que se ha revisado anteriormente, su tiempo de maduración suele darse en el mediano plazo. Mecanismos que permitan dar sustentabilidad a este tipo de iniciativas incluye ampliar la capacidad de oferta; fortalecer la balanza de pagos; elevar la capacidad de innovación, y fortalecer las pymes³⁵.

Consideraciones políticas

El accionar de las empresas no solo depende de fuerzas de mercado en estricto sentido, sino que también de hechos políticos e institucionales que no necesariamente dicen relación con el devenir del mercado³⁶. Por lo que la formulación de estas estrategias debe considerar el entorno político en el cual se desarrollaran, pensando en particular en los eventuales ciclos electorales que pudieran debilitarlas.

El éxito de los programas dependerá de la existencia de un liderazgo del más alto nivel y un organismo coordinador que logre diseñar, implementar y vigilar las políticas industriales³⁷. Asimismo, resulta fundamental a fin de evitar la volatilidad, las que muchas veces dependen de la plataforma política de los gobiernos, haciéndolas vulnerables a los ciclos electorales.

Un liderazgo político claro permitirá un entorno favorable a la implementación y desarrollo de los programas, y su consiguiente éxito en el mediano y largo plazo, como también una correcta articulación entre lo político y lo técnico. Dicha articulación política y técnica debe ser capaz de generar consensos que permitan prolongar las estrategias de desarrollo por los tiempos necesarios para el cumplimiento de los objetivos trazados, así como balancear los objetivos políticos de los puramente técnicos del plan de desarrollo.

³⁴ Moguillansky, G., & Devlin, R. *Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo*. op.cit.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Katz, J. *Una nueva visita a la teoría del desarrollo*. Op.cit.

³⁷ Rodrik, D. *Industrial policy for the twenty-first century*. Op.cit.

Dorotea López y Felipe Muñoz, Diversificación y agregación de valor. Desafíos pendientes de la política económica de América Latina

Finalmente, las estrategias nacionales y sus componentes deben superponerse a estrategias de nivel sub-nacional siendo capaces de generar grados de vinculaciones entre ellas. La fragmentación productiva mundial, permite que hoy las estrategias de desarrollo nacional se descentralicen, particularmente en continentes como América Latina, donde existe un fuerte rezago de centralismo productivo. De este modo, las políticas nacionales deben estar acompañadas de políticas subnacionales y regionales, las que deben ser complementarias y no contradictorias con los objetivos de desarrollo nacional.

Consideraciones sociales y culturales

Finalmente, el escenario social y cultural en el cual se desarrollan las políticas no debe ser apartado del análisis, ya que en gran medida, el éxito de un programa de industrialización destinado a la diversificación y agregación de valor dependerá de consideraciones de este tipo. En primer lugar la educación es un factor crítico. Aquellos países exitosos en la implementación de este tipo de políticas simultáneamente han fortalecido la educación básica, secundaria y superior. El aumento de la cobertura educativa no debe ser el único objetivo, sino también la calidad y tipo de educación. La innovación y el emprendimiento suponen una cadena educacional motivada por el descubrimiento y la innovación. En esta dirección podrían orientarse los esfuerzos del Estado, tanto en recursos financieros, institucionales, de gestión y de formación de cuadros técnicos, si se quiere un accionar público eficaz.

Sociedad: Tanto en el proceso de identificación como en su ejecución y cumplimiento, es esencial que la sociedad se involucre en el proyecto. Para Rodrik, más allá de una lista de medidas o estrategias, la política industrial es un “estado mental” en el cual la coordinación interna en una sociedad es fundamental. Por lo cual se han seleccionado:

Educación: definir el nivel de educación de la población como meta y como realidad para estructurar una serie de estrategias congruentes con ello.

Alfabetización digital: como una prioridad que responda los avances tecnológicos y de las posibilidades que genera.

Infraestructura: desde el punto de vista de la realidad de los países en cuanto a su capacitación, idiosincrasias y posibilidades de implementación.

El cuestionamiento que parece evidente surge del por qué los gobiernos no siguen estas directrices e implementan de acuerdo a ellas una política industrial más activa, si es que suponemos un mayor consenso en las ventajas de un Estado que intervenga y claridad en la necesidad de diversificación productiva. Algunas de las respuestas apuntan a desconocimiento, problemas al estructurar los paquetes de política industrial, desconocimiento de las realidades sociales y económicas y problemas de debilidad institucional, en particular de instituciones políticas. Uno de los desafíos es la enorme brecha que existe entre la justificación teórica sobre la implementación de políticas industriales y el trabajo empírico que se ha llevado a cabo para evaluar su desempeño.

Las consideraciones elaboradas en el artículo permiten identificar y sistematizar los elementos que deben ser considerados al momento de la formulación y evaluación de las políticas y estrategias destinadas a la diversificación y agregación de valor de las matrices productivas de los países.

Tabla II.

| Tipo de consideración | Variables | Indicadores | Referencias |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consideraciones estructurales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Plazo. 2. Ámbito de aplicación. 3. Flexibles y dinámicas. 4. Transparencia. 5. Difusión. 6. Evaluación. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Corto, mediano y largo. 2. Subsectores involucrados y tipo de empresa. 3. Capacidad de respuesta ante condicionantes externas e internas; capacidad de eliminar y sustituir estrategias. 4. Mecanismos de transparencia. 5. Mecanismos comunicacionales. 6. Sistemas de evaluación de los actores involucrados. | Lahera, 2008. Mangabeira, 2010; Moguillansky & Devlin, 2009; Reinert, 1999; Rodrik, 1999, 2004. |
| Consideraciones institucionales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Organización. 2. Coordinación. 3. Equipo de implementación. 4. Adaptabilidad. 5. Organizaciones internacionales. 6. Leyes, normas y reglamentos. 7. Acuerdos internacionales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Número de organizaciones. 2. Grado de coordinación entre las instituciones. 3. Identificación y características. 4. Entender cómo y cuando la diversidad institucional se acomoda en las economías nacionales. 5. Compromisos e influencia. 6. Nivel legislativo. 7. Coherencia regulatoria. | Boeninger, 2007; Crouch, 2011; North, 1991; Ohno, 1996; Rodrik, 2003, 1993. |
| Consideraciones público-privadas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Imbricación. 2. Estrategias cooperativas y competitivas. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de imbricación y cooptación. 2. Tipo de estrategia, repartición de costos. | Chang, 2002; Devlin & Rodrik 2009; Hausmann, 2011; Hoeckman et al, 2008; Prieto, 2003. |
| Consideraciones económicas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos. 2. Flexibilidad. 3. Sustentabilidad. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Monto comprometido, representatividad presupuestaria. 2. Nivel flexibilidad en el uso y destino de los recursos. 3. Forma de mantención. | Agosin y Grau, 2009; Rodrik, 2003; Chang; 2002. |
| Consideraciones políticas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo político. 2. Entorno político. 3. Articulación político y técnico. 4. Descentralización. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipo de liderazgo. 2. Entorno político. 3. Articulación política y técnico. 4. Nivel de la política implementada. | Rodrik, 2004; Moguillansky & Devlin, 2009; Muñoz & Katz, 2008; Lahera, 2002. |
| Consideraciones sociales y culturales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación de la población. 2. Alfabetización digital. 3. Sociedad. 4. Infraestructura. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación básica, secundaria y superior. 2. Involucramiento en el proyecto. 3. Indicadores PNUD. | Moguillansky & Devlin, 2009; Garretón, 2012; Lahera, 2008. |

Fuente: elaboración autora en base a la recopilación de estudios empíricos.